

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 26445C du rôle
Inscrit le 24 décembre 2009

Audience publique du 20 avril 2010

**Appel formé par la société anonyme ..., ...
contre un jugement du tribunal administratif
du 16 novembre 2009 (n° 25179 du rôle)
en matière de taxes sur les véhicules automoteurs**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 26445C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 24 décembre 2009 par Maître Marc THEWES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ..., établie et ayant son siège à ..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, dirigée contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 16 novembre 2009 (n° 25179 du rôle) par lequel celui-ci s'est déclaré incompétent pour connaître d'un recours en réformation, et subsidiairement en annulation 1) des bulletins de fixation relatifs au recalcul de la taxe sur les véhicules routiers portant les références ..., immatriculation ..., et immatriculation ... respectivement émis le 6 décembre 2007, 2) de la décision n° 19/08 rendue par le receveur de la recette autos le 11 février 2008 sur l'opposition à la taxe sur les véhicules automoteurs introduite le 18 décembre 2007, ainsi que 3) de la décision confirmative n° ... du directeur des Douanes et Accises du 11 avril 2008 rendue sur opposition introduite le 21 février 2008;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 20 janvier 2010 par le délégué du gouvernement;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Marc THEWES pour l'appelante et Madame la déléguée du gouvernement Betty SANDT en leurs plaidoiries à l'audience publique du 23 mars 2010.

Le 6 décembre 2007, l'administration des Douanes et Accises, service recette autos, émit à l'encontre de la société anonyme ... deux bulletins de fixation relatifs au recalcul de la taxe sur les véhicules routiers référencés respectivement sous les numéros ... et, concernant le véhicule immatriculé sous le numéro ..., et ..., concernant le véhicule immatriculé sous le numéro ..., ces deux bulletins ayant été émis en application du règlement grand-ducal du 22 décembre 2006 portant exécution des mesures d'application de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

Par décision du 11 février 2008, le receveur du bureau recette autos rejeta une réclamation introduite par la société ... contre lesdits bulletins de fixation.

Par courrier de son mandataire du 21 février 2008, la société ... s'adressa alors au directeur des Douanes et Accises pour le saisir d'une opposition contre la décision du receveur de la recette autos, ainsi que contre les bulletins proprement dits ayant fait l'objet de sa réclamation initiale. – Par décision du 11 avril 2008, le directeur des Douanes et Accises confirma la décision du receveur du 11 février 2008.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 16 décembre 2008, la société ... fit introduire un recours contentieux tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des bulletins de fixation litigieux, de la décision de rejet de la réclamation rendue le 11 février 2008 par le receveur de la recette autos ainsi que de la décision confirmative du directeur des Douanes et Accises du 11 avril 2008.

Dans son jugement du 16 novembre 2009, le tribunal administratif constata d'abord que le litige dont il était saisi avait pour objet une contestation relative à la fixation de la taxe sur les véhicules telle que prévue par l'article 3, paragraphe 6 du règlement grand-ducal précité du 22 décembre 2006 qui institue une procédure spécifique d'opposition mais ne comporte pas de disposition relative à un éventuel recours contentieux contre une décision sur opposition rendue par le directeur des Douanes et Accises.

Le tribunal retint qu'une contestation en matière de taxe sur les véhicules routiers s'analysant en termes génériques en un contentieux fiscal, il y a partant lieu de se référer aux dispositions légales réglementant d'une manière générale la compétence des juridictions administratives en la matière.

Le tribunal conclut du libellé de l'article 95*bis*, paragraphe 1^{er}, 2^e phrase, de la Constitution, en vertu duquel le tribunal administratif et la Cour administrative connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi, que les juridictions administratives n'ont pas la plénitude de juridiction en matière fiscale mais uniquement une compétence d'attribution relative à des contestations ayant trait à certains impôts et qu'il en découle que la compétence du juge administratif pour connaître du contentieux fiscal est limitée aux seuls cas qui lui sont expressément attribués par la loi.

Le tribunal se référa ensuite à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui attribue au tribunal administratif la compétence de connaître des contestations relatives aux impôts directs de l'Etat, à l'exception des impôts dont l'établissement et la perception sont confiés à l'administration de l'Enregistrement et de Domaines et à l'administration des Douanes et Accises, ainsi que de celles relatives aux impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires.

Estimant que la taxe litigieuse ne constitue ni un impôt, ni une taxe communale, le tribunal retint que seul le qualificatif d'impôt direct de l'Etat était susceptible de justifier le cas échéant la compétence du tribunal administratif pour connaître du litige dont il était saisi. Il retint cependant que même à admettre que la taxe sur les véhicules routiers litigieuse constitue un impôt direct de l'Etat, le législateur a expressément excepté de la compétence d'attribution du tribunal les impôts dont l'établissement et la perception sont confiés notamment à l'administration des Douanes et Accises. L'article 2 de la loi du 27 juillet 1993 attribuant des compétences nouvelles et modifiant les compétences actuelles de l'administration des Douanes et Accises concernant la fiscalité indirecte et les attributions policières ayant transféré la compétence en matière de taxe sur les véhicules routiers de l'administration des Contributions directes à l'administration des Douanes et Accises, et l'article 58 de la loi du 22 décembre 2006 disposant de son côté que l'administration des Douanes et Accises est chargée de la fixation, de la perception et du remboursement de la taxe, le tribunal arriva à la conclusion que la compétence pour connaître d'une contestation en matière d'établissement, c'est-à-dire de fixation de la taxe sur les véhicules routiers, est expressément exclue par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 novembre 1996.

Par conséquent, il se déclara incompétent pour connaître du recours.

Par requête déposée le 24 décembre 2009, la société ... a régulièrement relevé appel du jugement du 16 novembre 2009.

Elle estime que le tribunal administratif était compétent pour connaître du recours. Partant du texte de l'article 95*bis*, paragraphe 1^{er}, 1^e phrase, de la Constitution qui attribue au juge administratif compétence générale en matière de contentieux administratif mais ne lui attribue la connaissance du contentieux fiscal que dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi, et au vu du constat que la loi du 22 décembre 2006, précitée, n'attribue compétence spéciale à aucune juridiction pour connaître d'un recours contentieux contre les bulletins de taxes sur les véhicules automoteurs, elle est d'accord que le tribunal administratif n'a aucune compétence d'attribution en la matière. Elle estime en revanche que c'est à tort que le tribunal s'est abstenu de retenir sa compétence résiduelle en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 7 novembre 1996 en vertu duquel le tribunal administratif statue sur les recours dirigés contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

Elle fait encore valoir que pour déterminer la compétence juridictionnelle à l'égard des décisions fiscales à l'égard desquelles la loi ne prévoit aucun recours spécifique, il faut raisonner, au départ, à partir du constat que les décisions prises en matière fiscale constituent des décisions administratives et que ni l'article 84 de la Constitution, qui confère aux juridictions judiciaires la connaissance exclusive des contestations qui ont pour objet des droits civils, ni aucune autre disposition légale, n'érigent les juridictions judiciaires en juridictions fiscales ordinaires qui seraient compétentes par défaut, lorsqu'aucune autre juridiction n'a été désignée par la loi. Elle conclut que le contentieux relatif à la fixation de la taxe sur les véhicules routiers *"est donc un contentieux orphelin, mais qui relève manifestement de la sphère du droit administratif. Faute d'autre juridiction le tribunal administratif est compétent au titre de l'article 2(1) in fine de la loi de 1996."* En effet, selon elle, *"le contentieux fiscal est un contentieux de nature administrative qui relèvent (sic) naturellement du tribunal administratif et de la Cour administrative. L'attribution d'une partie de ce contentieux aux juridictions judiciaires est une exception et les dispositions afférentes doivent dès lors recevoir une interprétation restrictive."*

C'est à sa base que la Cour administrative doit déclarer son désaccord avec le raisonnement de l'appelante.

Trois dispositions constitutionnelles sont pertinentes pour la solution de la question qui se pose, à savoir les articles 84, 85 et 95*bis* de la Constitution.

En vertu de l'article 84, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux judiciaires.

Selon l'article 85, les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des tribunaux judiciaires, sauf les exceptions établies par la loi.

L'article 95*bis*, paragraphe 1^{er}, première phrase, dispose que le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative.

Pour concilier les trois dispositions constitutionnelles en question et attribuer à chacune pleine efficacité dans le domaine qu'elle régit, il y a lieu d'opérer une distinction entre les droits subjectifs et les droits objectifs.

Les articles 84 et 85 traitent exclusivement des droits subjectifs pour lesquels les juridictions judiciaires sont juges de droit commun, étant précisé que pour les contestations portant sur des droits civils, par essence subjectifs, elles ont juridiction exclusive, tandis que pour les droits politiques subjectifs, elles sont juges de droit commun, la possibilité étant cependant conférée au législateur d'en conférer la connaissance à d'autres juridictions. – En revanche, le contentieux administratif au sens de l'article 95*bis*, alinéa 1^{er}, première phrase, de la Constitution couvre le contentieux portant sur le droit administratif objectif, qu'il se matérialise sous forme d'actes réglementaires ou sous forme de décisions administratives individuelles qui, du seul fait de ne viser qu'une seule personne, n'en perdent pas pour autant leur caractère objectif.

Le juge administratif est donc juge de droit commun en matière de contentieux administratif objectif et il peut se voir attribuer, par le législateur, la connaissance du contentieux portant sur des droits politiques subjectifs sans être juge de droit commun en la matière.

Les obligations fiscales, qui font naître dans le chef des pouvoirs publics une créance individuelle à l'égard des contribuables, relèvent des droits politiques dont les contestations sont attribuées, en principe, sauf exception législative, aux juges judiciaires qui ont donc juridiction de droit commun en la matière. Cette conclusion s'impose tant en vertu de l'article 85 de la Constitution qu'en vertu de son article 95*bis*, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, qui dispose que le tribunal administratif et la Cour administrative connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

En l'espèce, les parties au litige sont d'accord pour reconnaître que le législateur n'a pas attribué la connaissance des contestations portant sur les bulletins de taxes sur les véhicules automoteurs aux juridictions administratives.

Par application des articles 85 et 95*bis*, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, la Constitution, la connaissance des contestations afférentes relève partant des juridictions judiciaires.

C'est partant à tort que la société ... a saisi le tribunal administratif du recours contre les décisions prises en relation avec l'établissement des bulletins de taxes sur les véhicules automoteurs et c'est à bon droit que le tribunal administratif s'est déclaré incompétent pour en connaître.

Le jugement entrepris est partant à confirmer.

Eu égard à l'issue de l'affaire, l'appelante est à débouter de sa demande d'allocation d'une indemnité de procédure de 5.000,- €.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties,

reçoit l'appel en la forme,

au fond, le déclare non justifié et en déboute,

partant confirme le jugement du 16 novembre 2009,

déboute l'appelante de sa demande d'allocation d'une indemnité de procédure en instance d'appel,

la condamne aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,
Francis DELAPORTE, vice-président,
Henri CAMPILL, premier conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence de la greffière de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 20 avril 2010
Le greffier de la Cour administrative